

## **Position paper Rondetafelgesprek 13 januari 2022 over 'CIFAS'**

*Prof. mr. M.F.H. (Marianne) Hirsch Ballin, hoogleraar Straf- en strafprocesrecht VU Amsterdam*

Deze notitie is een schriftelijke samenvatting van mijn inbreng voor het rondetafelgesprek met de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid met als onderwerp 'CIFAS'. In mijn inbreng zal ik mij richten op de positie van een samenwerkingsverband van cross-sectorale gegevensdeling in het bedrijfsleven (volgens het voorbeeld van het Britse CIFAS) in relatie tot de algehele aanpak van fraude. Daarbij merk ik op dat de vraag of dergelijke cross-sectorale gegevensdeling mogelijk en wenselijk is, in de eerste plaats op grond van de daarvoor geldende privacyregelgeving (AVG en UAVG) moet worden beoordeeld. Mijn inbreng richt zich, in aanvulling op die beoordeling, op de wenselijkheid van die gegevensdeling in het samenspel van overheidsinstanties bij het optreden tegen fraude, in het bijzonder in het kader van het strafrecht. Die wenselijkheid weegt mee bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit op grond van het privacyrecht.

Dat het onderwerp van cross-sectorale gegevensdeling in het bedrijfsleven (volgens het voorbeeld van het Britse CIFAS) op de agenda staat van de Vaste Commissie van Justitie en Veiligheid, past binnen een bredere ontwikkeling waarin burgers steeds meer worden gezien als een waardevolle bron of aanvulling op de mogelijkheden van politie en openbaar ministerie om strafbare feiten op te sporen of te voorkomen. Vaak staat voorop dat burgers (en zo ook ondernemingen) belang hebben bij de bestrijding van criminaliteit en dat een veilige samenleving een verantwoordelijkheid is van de gehele samenleving en dus niet alleen van de strafvorderlijk optredende overheid. Burgerinitiatieven zoals Burgernet, WhatsApp-Buurtpreventie, maar ook vormen van burgeronderzoek naar strafbare feiten zoals Bellingcat nemen dan ook op dit moment sterk in betekenis toe. Die waarde betreft zowel de aanvulling die dergelijke burgerinitiatieven vormen op de mogelijkheden van de overheid om criminaliteit te bestrijden en te voorkomen (1), als het gebruik van door burgers vergaard bewijs in strafzaken (2).

### *Ad 1) Burgerinitiatieven als onderdeel van (integrale) aanpak fraude*

De aanpak van fraude is geen aangelegenheid van alleen de strafrechtspleging. In de aanpak van fraude spelen ook andere overheidsinstanties (afhankelijk van de aard ervan bijvoorbeeld de AFM, de Belastingdienst, de UWV of gemeentes) een belangrijke rol. Datzelfde geldt voor burgers. Dit komt tot uitdrukking in civiele claims om schade te verhalen, maar steeds meer ook door eigen maatregelen om fraude te voorkomen. De wens vanuit MKB-Nederland een systeem van cross-sectorale-gegevensdeling op te richten naar het voorbeeld van CIFAS past daarbij. Doel van een dergelijk systeem is de preventie door registratie van fraudegevallen en daarmee de bescherming van ondernemingen en consumenten tegen fraude in algemene zin. Een dergelijk preventiedoelstelling wordt niet – althans slechts secundair – door het strafrecht gediend, nu de inzet van het strafrecht de strafrechtelijke vervolging van concrete verdachten van gepleegde fraude betreft. Een systeem van cross-sectorale gegevensdeling is daarmee aanvullend op de inzet van het strafrecht (alsook het punitieve bestuursrecht). Dat kan een waardevolle aanvulling zijn in het licht van een integrale aanpak van fraude waarbij een repressieve aanpak met preventie

wordt gecombineerd. Dat geldt te meer nu lang niet voor alle gevallen van fraude opvolging door inzet van het strafrecht (of punitieve bestuursrecht) is aangewezen.<sup>1</sup>

Bij het bewerkstelligen van een integrale aanpak van fraude moet daarnaast de vraag onder ogen worden gezien of het wenselijk is politie en eventuele andere overheidsinstanties deel te laten nemen aan de cross-sectorale gegevensdeling. Een wettelijke basis voor een dergelijke samenwerking zou gevonden kunnen worden in het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden<sup>2</sup>. Ook in dit verband dient de aandacht primair uit te gaan naar de grenzen die aan dergelijke samenwerkingsverbanden uit oogpunt van de privacyregelgeving moeten worden gesteld.<sup>3</sup>

#### *Ad 1) Gebruik van door burgers vergaard bewijs*

De ontwikkeling dat burgers vaker een rol spelen bij de opsporing van strafbare feiten, betekent ook dat meer aandacht uitgaat naar de wijze waarop politie en justitie omgaan met materiaal dat is vergaard door particulieren en de daarbij gehanteerde werkwijze. Dat vertaalt zich ook in een behoefte aan nadere normering van de wijze waarop burgers een rol spelen bij bewijsvergaring. Vetrekpunt voor die normering zou de voor het strafproces centrale doelstelling van de materiële waarheidsvinding moeten zijn. Die doelstelling van materiële waarheidsvinding behelst zowel het naar boven brengen van de feitelijke werkelijkheid als de eerlijkheid en behoorlijkheid van het proces dat tot een strafrechtelijke veroordeling zal moeten leiden. Met betrekking tot het in het strafproces gebruikte bewijs gaat het daarmee om de toetsstenen van: 1) betrouwbaarheid; en 2) rechtmatigheid en behoorlijkheid.<sup>4</sup> Door burgers vergaard bewijs dient op deze twee punten te worden getoetst. Het verdient aanbeveling op die toetsing reeds in de fase van de vergaring door burgers – en aldus ook met het oog op een registratie in een systeem voor cross-sectorale gegevensdeling in het bedrijfsleven van fraudegevallen – te anticiperen. Dit zal moeten leiden tot de vaststelling van een deugdelijke en transparante procedure van registratie en tot het voorzien in mogelijkheden tot controle – door strafrechter en het adequaat kunnen uitoefenen van de verdedigingsrechten – van de juistheid van achterliggend bewijs<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Voor een overzicht van criteria die een rol kunnen spelen bij de keuze tussen handhavingsmogelijkheden tegen fraude, zie: S.S. Buisman, 'Kwalitatieve en transparante fraudebestrijding. Een verkennend onderzoek naar handhavingscriteria voor fraudedelicten', *TBSH* 2021, 6.

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35447, nr. A.

<sup>3</sup> Het samenwerkingsverband komt dan, naast de AVG, binnen de werkingssfeer van de Richtlijn (EU) 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (alsook van de Wet politiegegevens).

<sup>4</sup> Vgl. M.F.H. Hirsch Ballin, 'Waarheidsvinding bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven', J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns e.a. (red.), In onderlinge samenhang. Liber Amicorum Tineke Cleiren, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 730-732, S. Brinkhoff, 'Strafvorderlijke kaders voor burgeropsporing. Wezenlijke handvatten voor politie, OM en strafrechter om op een zuivere manier om te gaan met informatie van opsporende burgers in strafzaken', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2020, 19 en C.P.M. Cleiren, 'Het monopolie op de strafrechtelijke waarheidsvinding. Overwegingen over belang en risico's van private 'deskundigen'-inbreng', *Strafblad* 2008, 9, p. 275-276.

<sup>5</sup> Als dat bewijs digitaal is, verdient de (controleerbaarheid van de) integriteit ervan bijzondere aandacht.

In aanvulling hierop merk ik op dat de rechtmatigheid *an sich* van een dergelijk registratiesysteem ook een rol speelt bij de beoordeling van de rechtmatigheid en behoorlijkheid van gebruik in een strafzaak (bijvoorbeeld door bundeling van meldingen ten aanzien van dezelfde verdachte of hetzelfde type fraude en verstrekking ervan aan de politie bij een aangifte). Het is – ook hierom – belangrijk dat de registratie plaatsheeft in overeenstemming met de privacyregelgeving, inclusief de noodzaak en proportionaliteit van die registratie. Ik verwijs in dat verband naar de position paper van prof. dr. B.W. Schermer (en het rapport van Considerati van 13 mei 2019 inzake ‘Cross-sectorale gegevensdeling tussen private partijen voor fraudebestrijding’). Wat betreft de proportionaliteit en noodzakelijkheid is – ook vanuit het perspectief van de rechtsbescherming in het strafrecht – een (hoge) drempelwaarde voor de registratie van belang, om foutieve registraties te voorkomen. Zorgvuldigheid en controleerbaarheid – door toezicht en mogelijkheden voor betrokkenen om registraties te betwisten – zijn daarbij essentieel. Een en ander zou zijn uitwerking kunnen krijgen in een voor de deelnemers bindende gedragscode.

Voorts geldt dat – mede gelet op wat hiervoor aan bod is gekomen (ad 1) – naast het waarborgen van de kwaliteit van de registratie (de juistheid ervan), criteria zullen moeten worden vastgesteld op grond waarvan dient te worden besloten tot aangifte (inclusief verstrekking van relevant bewijs, voor zover noodzakelijk ter ondersteuning van die aangifte, aan de politie).<sup>6</sup>

*Marianne Hirsch Ballin*  
*6 januari 2022*

---

<sup>6</sup> Op grond van artikel 161 Sv is eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit bevoegd daarvan aangifte of klacht te doen. Deze aangiftebevoegdheid kan eveneens worden begrepen als een wettelijke grondslag om bij de aangifte daarvoor relevante gegevens te verstrekken.